

La cobertura social de los trabajadores en el campo español durante la dictadura franquista

MARGARITA VILAR RODRÍGUEZ Y JERÒNIA PONS PONS

1. INTRODUCCIÓN

Los trabajadores agrarios recibieron de manera sistemática una cobertura social más tardía en la mayoría de países desarrollados. Solo en aquellos estados donde existía una distribución de la propiedad de la tierra menos desigual, cauces de expresión democrática para defender los derechos de los campesinos y una agricultura más moderna y orientada al mercado, se propusieron sistemas alternativos para luchar contra la pobreza rural. En estos casos el coste no recayó sobre las propias comunidades rurales sino sobre el conjunto de los contribuyentes. España permaneció rezagada en estas iniciativas, puesto que no cumplía con los requisitos antes señalados. Entre otros factores, la lentitud del proceso de industrialización, la diversidad de estructuras agrarias territoriales y el peso y la oposición de la gran patronal agraria representaron un papel fundamental. En particular, los grandes propietarios actuaron como un lobby agrario y consiguieron frenar o dilatar la implantación de los seguros sociales en el campo, tanto antes como después de la guerra civil, con los objetivos de someter a los trabajadores y de evitar los costes deri-

Recepción: 2013-11-12 • Revisión: 2014-06-18 • Aceptación: 2014-06-26

Margarita Vilar Rodríguez es profesora contratada doctor en la Universidad de A Coruña. Dirección para correspondencia: Departamento de Economía Aplicada I (Área de Historia de Instituciones Económicas), Facultad de Economía y Empresa, Universidad de A Coruña, Campus de Elviña, 15071, A Coruña. C.e. mvilar@udc.es

Jerònia Pons Pons es profesora titular de Universidad en la Universidad de Sevilla. Dirección para correspondencia: Departamento de Economía e Historia Económica. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Sevilla, C/ Ramón y Cajal, 1, 41018, Sevilla. C. e. jpons@us.es

vados. A este respecto, hay que tener en cuenta que el modelo de seguros sociales aplicado en España antes de la democracia se basó en un sistema de cotizaciones y no en la financiación vía impuestos. Esta segunda opción resultó inviable no solo por la falta de voluntad política sino también por el mantenimiento de un sistema fiscal poco progresivo que reportaba escasa recaudación fiscal al Estado.

La previsión social en el campo durante el primer franquismo tuvo que combinar varios elementos. De un lado, trasladar el modelo de sindicalismo vertical inspirado por Falange, un objetivo difícil de lograr en el complejo marco agrario del país. De otro, aplicar una política social que diera cobertura a la diversidad de explotaciones agrarias, sin gravar a los grandes propietarios; que cubriera las expectativas de los pequeños y medianos propietarios y que, además, contribuyera a controlar a los trabajadores y a reprimir cualquier movimiento sindical de clase. Con este fin, la dictadura dejó la gestión de los seguros sociales agrarios en manos de instituciones vinculadas al sindicato del régimen y controladas por las oligarquías locales que determinaban la inclusión de los beneficiarios en los programas sociales bajo un sistema arbitrario. Este complejo andamiaje resultó especialmente lacerante en el caso del seguro de enfermedad, el riesgo social más temido por las familias y el más costoso de afrontar.

Este artículo pretende analizar la gestión, financiación y cobertura del programa del seguro de enfermedad en el marco de la previsión social agraria franquista tras la guerra civil. Con este fin, el trabajo se divide en tres partes. La primera parte analiza el atraso histórico de la cobertura social en el campo español y su persistencia en el marco de la previsión social agraria de la posguerra civil. La segunda parte estudia cómo la dictadura implantó el programa del seguro de enfermedad en el ámbito rural, las características del sistema y sus principales deficiencias. El tercer epígrafe se centra en la gestión, cobertura y financiación de los seguros sociales agrarios a través de la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria en un contexto de crisis de la agricultura tradicional a partir de 1958, dentro de la denominada revolución verde. El último epígrafe estudia el encaje del Régimen Especial Agrario con la entrada en vigor de la Ley de Bases de la Seguridad Social en 1966. El trabajo se cierra con las principales conclusiones.

2. EL ATRASO HISTÓRICO DE LA COBERTURA SOCIAL EN EL CAMPO ESPAÑOL Y SU PERSISTENCIA EN LA NUEVA CONFIGURACIÓN FRANQUISTA

La situación de partida de la España rural tras la Guerra civil venía caracterizada por dos elementos básicos: la herencia histórica de unas estructuras agrarias heterogéneas, acen-

tuadas por los años de república y conflicto civil, y un nuevo contexto político-social establecido por los vencedores, común a todos los territorios (Bernal, 2001). Por lo que se refiere al primer aspecto, el tipo de propiedad resultó determinante. De un lado, encontramos grandes extensiones de latifundios que mantuvieron a los trabajadores aislados dentro de la explotación en la que el gran propietario ejercía un fuerte paternalismo y control. Por otro lado, sobre todo en la zona norte, abundaban las pequeñas y medianas explotaciones familiares propias o sujetas a diferentes fórmulas contractuales. En este entorno, la familia garantizaba en el ámbito doméstico tanto la disponibilidad de mano de obra como la cobertura social en caso de enfermedad, vejez o incapacidad laboral de uno de sus miembros.

La política agraria puesta en marcha en la posguerra hizo caso omiso de las diferencias de los sistemas productivos agrarios del país¹. A golpe de decreto el Estado impuso la contrarreforma, con la devolución de las propiedades afectadas por la Reforma agraria republicana, y una política intervencionista favorable para los intereses de los grandes propietarios, que giró en o torno a tres ejes: garantizar y reforzar el derecho de propiedad privada de la tierra, mantener la forma de dependencia que obligaba al jornalero a entrar en un mercado de trabajo controlado por los propietarios y garantizar la producción agraria en un marco autárquico. Las dificultades de abastecimiento y el auge del mercado negro en la posguerra sirven de evidencia del fracaso de estas medidas en un país donde casi la mitad de la población activa trabajaba en el sector agrario². No obstante, el estraperlo garantizó a los grandes propietarios la obtención de beneficios extras, mientras que las abusivas condiciones del mercado de trabajo rural –con una mano de obra barata, abundante y disciplinada– les aseguraba unos costes de explotación muy bajos (Pan-Montojo, 2011). Dentro de este contexto, los obreros agrícolas fueron privados del derecho de organizarse libremente en sindicatos o asociaciones que defendiesen sus intereses.

A principios de los años cincuenta, con el nombramiento de Cavestany como ministro de Agricultura (1951), dio comienzo una nueva etapa en la política agraria de la dictadura, caracterizada por el lento proceso de desmantelamiento del viejo aparato intervencionista, por las tímidas reformas, por la liberalización cautelosa y por un intervencionismo de nuevo cuño (Barciela López, 2003: 120). Este periodo continuó siendo muy favorable para los intereses de la patronal y dio lugar al periodo de máximo esplendor de la agricultura tradicional.

1. Para esta parte, véase, entre otros, BARCIELA LÓPEZ *et al.* (2001); BARCIELA LÓPEZ y LÓPEZ ORTIZ (2003) y PAN-MONTOJO (2008).

2. Sobre estos aspectos, véanse también BARCIELA LÓPEZ y LÓPEZ ORTIZ (2003); FERNÁNDEZ PRIETO (2007) y PAN-MONTOJO (2008).

En general, el nuevo statu quo de la posguerra truncó de manera brusca una importante tradición sindical agraria que había arrancado de la Ley de Asociaciones de 1887 y la posterior ley de 8 de julio de 1898, que dieron inicio a la fundación de las primeras Cámaras agrarias en 1890 y a la constitución de comunidades de labradores³. Más tarde, en enero de 1906, se fundaron los sindicatos agrícolas con el fin de intentar neutralizar el movimiento obrero y campesino socialista y anarquista de principios del siglo xx (Sevilla Guzmán, 1979). Bajo la dictadura de Primo de Rivera, un Real Decreto Ley (1928) puso las bases de la organización corporativa del agro español, una medida que ha sido considerada como el precedente inequívoco de la organización vertical del régimen franquista (Ortiz Heras, 1992). Dentro de este ámbito, la II República incrementó la cobertura legal del sindicalismo de clase con la aprobación de dos importantes leyes: la de Asociaciones (8 de abril de 1932) y el Decreto de Creación de las Cámaras Oficiales Agrícolas (28 de abril de 1933). Bajo esta normativa, todos los sindicatos agrícolas y demás asociaciones agrarias o pecuarias integradas por labradores, tanto en su modalidad de propietarios como aparceros, quedaron supeditados a la Cámara Oficial Agraria de cada capital de provincia (Julve Benedicto, 1980).

Tras la guerra civil, las Hermandades de Labradores y Ganaderos⁴ –una variante rural de los sindicatos verticales controladas por los grandes propietarios– sustituyeron y/o aglutinaron a «todas aquellas asociaciones de carácter agrario y sindical que venían coexistiendo en España como herederas de las Comunidades de Labradores de finales del siglo XIX y de los sindicatos agrícolas de 28 de enero de 1906»⁵. Quedaron también in-

3. Para esta parte, SEVILLA GUZMÁN (1979); ORTIZ HERAS (1992) y PAN-MONTOJO (2007). Las primeras Cámaras agrarias se fundaron en 1890 al amparo de la Ley de Asociaciones de 1887. De carácter permanente e interés público, se crearon con el objetivo de defender y fomentar los intereses de la agricultura, la propiedad rústica, cultivos e industria rural. Aunque en las décadas posteriores tuvieron escasa repercusión, aumentaron su relevancia a partir de 1919, con la constitución obligatoria en cada capital de provincia de una Cámara Oficial Agraria integrada de forma forzosa por todos los contribuyentes por rústica y pecuaria (JULVE BENEDICTO, 1980).

4. La Organización Sindical Agraria se organizó en tres niveles territoriales que se adaptaban perfectamente a la estructura del poder político: local (una Hermandad obligatoria por cada ayuntamiento donde se encuadraban todas las personas vinculadas con actividades agropecuarias); comarcal/provincial (que actuaba como intermediaria entre el estado y los campesinos) y nacional (Hermandad que solo se hizo realidad en 1962 cuando el campo español ya mostraba agudos efectos de crisis de la agricultura tradicional). Sobre estos aspectos, CABO VILLAVERDE y LANERO TÁBOAS (2011: 7, 285).

5. DEL SOL FERNÁNDEZ (1969); MOYANO ESTRADA (1984); CRIADO (2004) y GÓMEZ HERRÁEZ (2008). La integración no siempre se realizó con facilidad. Véase el caso de las cooperativas agrarias vinculadas tradicionalmente al catolicismo y su integración en las Hermandades de Labradores en el caso de Navarra (MAJUELO GIL, 2001). Para algunos autores como BERNAL (2001: 27), las Hermandades Laborales franquistas recogían de alguna manera parte de las funciones del asociacionismo agrario de principios del siglo xx, «aunque con menos carga cristiana y más prosopopeya falangista».

tegradas en las Hermandades locales otras organizaciones tradicionales como sindicatos agrícolas de riego, cooperativas del campo, grupos sindicales de la Obra de Colonización, comunidades de regantes e incluso la policía rural. Bajo la filosofía del rechazo de la lucha de clases, las Hermandades junto con las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias pretendían hacer compatibles tanto los intereses de la patronal agraria y los problemas económicos del sector como las cuestiones sociolaborales que afectaban a los trabajadores agrícolas, los colonos, los campesinos y los pequeños propietarios⁶. En la práctica, las Hermandades rehuyeron de la intervención en las relaciones laborales, se concentraron en la distribución y comercialización de inputs agrarios (abonos, plaguicidas, etc.) y se convirtieron en órganos burocráticos que gestionaron la implantación de los seguros sociales en el campo (Bernal, 2001: 277). El poder de los corresponsales de la previsión social elegidos por las Hermandades condujo a la proliferación de prácticas clientelares y a la corrupción. Así, por ejemplo, los corresponsales admitieron sobornos para la tramitación de los seguros o las percepciones de beneficios, lo que dio lugar a comportamientos arbitrarios, que beneficiaban a amigos y a parientes respecto al resto de asegurados (Lanero Táboas, 2011).

Dentro del nuevo marco de represión de los movimientos laborales, de lucha de clase en el campo y de la imposición de una economía agraria autárquica, dirigida por los intereses de los grandes propietarios, continuó la tradicional marginación de la Previsión Social de los trabajadores agrícolas y de los pequeños y medianos propietarios (Lanero Táboas, 2007: 158). Si bien es cierto que en los países industrializados los trabajadores del campo se beneficiaron con retraso de la implantación de los principales programas de seguros (accidentes de trabajo, pensiones, enfermedad y desempleo) en las primeras décadas del siglo XX, este sesgo se vio acentuado en el caso de España, donde grupos de presión habían bloqueado cualquier intento de cobertura antes de la guerra civil⁷. Tras la II guerra mundial los seguros sociales se extendieron de manera progresiva a los trabajadores del campo en los países más avanzados, aunque persistieron las diferencias en

Su aceptación no resultó homogénea, siendo más fácil en el interior que en la agricultura catalana, aragonesa y de lenta integración en las zonas latifundistas.

6. ORTIZ HERAS (1992: 55). Este autor identifica a los sindicatos agrarios católicos como los precedentes de las Hermandades, que fueron vistos por Estado e Iglesia como proyecto de sindicato mixto que negaba la lucha de clase y cuyos fines eran únicamente económicos y profesionales. Sobre el entramado sindical franquista a la agricultura, las luchas internas de poder y las resistencias al control del sindicato vertical, véanse PAN-MONTOJO (2011: 243) y CABO VILLAVERDE y LANERO TÁBOAS (2011: 275).

7. En algunos países con un importante desarrollo agrario y con gran presencia de trabajadores autónomos se buscaron modelos no contributivos antes de la Segunda Guerra Mundial para conseguir que los beneficios de los programas cubrieran las necesidades de la población rural. Es el caso del sistema de pensiones no contributivas de Dinamarca (RITTER, 1991: 113-116; THANE, 2006: 41). Este fue el origen del modelo universal propio de los países nórdicos.

las prestaciones según la actividad y estabilidad laboral hasta los años sesenta del siglo XX, más tarde incluso en algunos casos⁸. Durante esta etapa, España caminó por un sendero diferente desde muchos puntos de vista (Pons Pons y Silvestre Rodríguez, 2010).

El atraso en la introducción de los seguros sociales en el campo fue reconocido por la Iglesia en sus encíclicas, que ponían en evidencia las grandes diferencias existentes entre el grado de cobertura social en el campo y la ciudad:

En la agricultura puede ser indispensable que se implanten dos sistemas de seguro; uno, relativo a los productos agrícolas, y el otro a las fuerzas del trabajo y a la respectiva familia. No sería conforme a criterios de justicia social y de equidad el que, por el hecho de que generalmente el rédito agrícola pro-capite es inferior al rédito de los otros sectores, implantaran sistemas de seguros sociales o de Seguridad Social en los cuales el trato dado a las fuerzas de trabajo en la agricultura y a las respectivas familias fuera sustancialmente inferior al que se garantiza al sector de la industria y de los servicios [...] (Encíclica de Juan XXIII) (Del Peso y Calvo, 1962: 357).

Se han esgrimido muchas razones para explicar esta extensión tardía de la cobertura social aseguradora en las zonas rurales. Entre otras, cabe destacar las mayores facilidades de reubicación laboral de trabajadores de avanzada edad en tareas agrícolas, la solidaridad generacional procedente de la propia familia, característica del ámbito rural, que ofrecía cobertura a la vejez, enfermedad, accidentes y desempleo a los trabajadores rurales en el seno del hogar. Por el contrario, la mayor parte de los trabajadores de los sectores no agrarios vieron debilitada esta protección familiar a partir de la revolución industrial. El desarraigo tras el éxodo rural, el anonimato en el mundo urbano, el paso a la familia nuclear y las precarias condiciones de vida de los primeros trabajadores industriales incitó a reivindicar la cobertura de estas contingencias al Estado, en especial la vejez (Elu Terán, 2010: 151-152). Una vez puestos en marcha los programas entre la población activa industrial, su extensión al sector agrario dependió de la capacidad de financiación de los Estados, del porcentaje de población activa ocupada en el sector, del tipo de propie-

8. Las deficiencias de los seguros sociales en el periodo de entreguerras se superaron tras la Segunda Guerra Mundial dentro de un nuevo marco político y social caracterizado por la democratización y el consenso político que condujeron a la eclosión del Estado de bienestar. Esto se tradujo en una universalización y unificación progresiva de los seguros sociales y una gestión centralizada por parte del Estado. El proceso descrito vino acompañado de sistemas fiscales progresivos, crecimiento del gasto público y procesos de redistribución de la renta. Los trabajadores agrícolas se beneficiaron de esta nueva filosofía en la mayor parte de países democráticos de la Europa occidental (COMÍN, 2010: 33-34; FLORA & ALBER, 2003: 37-80).

dad y de los sistemas de explotación, de la estacionalidad del trabajo, el grado de organización sindical y la voluntad de la patronal agraria para participar en el proceso.

En el caso de España la elevada población agraria hasta bien avanzados los años sesenta consiguió participar más tarde que otros grupos de trabajadores de los programas de seguros sociales que se fueron implantando en el país⁹. Antes de la guerra civil, los intentos de incorporar a los trabajadores agrarios a los primeros programas fueron frenados por los grupos políticos que defendían los intereses de la gran patronal agraria. El primer programa de accidentes de trabajo vino de la mano de la ley Dato de accidentes de trabajo de 1900. Sin embargo, los trabajadores del campo no obtuvieron cobertura hasta el 12 de junio de 1931, en los inicios de la II República. En víspera de la modificación de la primera norma, los reformistas sociales intentaron introducir la responsabilidad de los patronos en los accidentes de los trabajadores agrícolas pero fracasaron. En la Gaceta de Madrid de 20 de febrero de 1919 se autorizó al Ministerio de Gobernación para la presentación de un nuevo proyecto con la creación de mutualidades locales (Pons Pons, 2012: 260-261). Esta nueva iniciativa fue defendida en varias ocasiones hasta marzo de 1921. Siempre fue rechazada. Por su parte, el debate parlamentario también contempló la extensión del retiro obrero al sector agrícola. Sin embargo, en su texto final sólo se incluyó como objetivo futuro en una segunda fase de implantación del seguro. La inestable situación social del país obligó al Gobierno a su consideración en el Decreto de 11 de marzo de 1919, aunque su puesta en práctica resultó un fracaso en el campo. La baja afiliación fue el resultado combinado del desinterés patronal y la falta de compromiso financiero del Estado¹⁰.

De igual modo el rechazo se produjo en el seguro obligatorio de vejez donde, a pesar de reconocer que se trataba de una injusticia, se pospuso su implantación amparándose en la recurrente excusa de las dificultades técnicas para su aplicación. La postura de la patronal no fue monolítica, debido a la diversidad de propietarios agrarios, pero avaló en gran parte el retraso (Lanero Táboas, 2007: 158). Por su parte, el seguro de enfermedad fue el seguro social que se implantó más tarde. A pesar de los intentos legislativos antes de la guerra civil, en la práctica, los avances se limitaron al seguro de maternidad aprobado en 1929, y a los proyectos de unificación de los seguros sociales en la etapa republicana, que finalmente no cuajaron. Los obstáculos se centraron sobre todo en aspectos financieros e ide-

9. El porcentaje de activos agrícolas en 1910 ascendía al 66% y, en 1950, representaba todavía un considerable 47,6% del total de activos, NICOLAU (2005). Como indica la autora, estos porcentajes están sesgados a la baja por el deficiente registro censal de las mujeres activas en la agricultura.

10. La patronal rechazó la aplicación del decreto. En el III Congreso Patronal de Vigo, en junio de 1921 cuando ya su reglamento estaba aprobado solicitó la exclusión de la agricultura del programa público de seguros sociales y la creación de un régimen especial (ELU TERÁN, 2010: 170).

ológicos. Por fin, el franquismo puso en marcha el seguro obligatorio de enfermedad en la década de 1940, una iniciativa que se utilizó como eje central de la propaganda de su nueva política social (Pons Pons & Vilar Rodríguez, 2012; Vilar Rodríguez & Pons Pons, 2013). En realidad, el coste de la creación de este seguro se trasladó a empresarios y trabajadores, en especial a estos últimos, que tuvieron que soportar sobre sus ya bajos salarios¹¹ el pago de las primas para la creación de instalaciones sanitarias y el pago del personal médico. El Estado no participó en su financiación en los primeros 15 años, hasta que el déficit del sistema le obligó a cambiar su modo de actuar. En paralelo, durante los primeros años de la dictadura, se crearon regímenes privilegiados de cobertura social (Régimen Especial Agrario, Régimen Especial de trabajadores del mar, Régimen Especial de trabajadores ferroviarios, Montepíos Laborales, etc.), acordes con sus bases políticas e ideológicas –sobre todo, fuerte corporativismo e implantación de un sistema que diluyera la lucha de clases–. Estos regímenes se financiaron a costa de otros grupos sociales y no tanto a través de aportaciones de sus afiliados, como se analizará más adelante¹².

A pesar del control y la elevada burocracia del sistema diseñado, la dictadura se encontró con importantes dificultades para poner en marcha la cobertura social de la población agraria: elevada población dedicada a este sector con unos salarios muy bajos, escasa información estadística, gran número de trabajadores eventuales y una patronal agraria poco receptiva a aceptar el coste de la implantación de los seguros sociales. La mayoría de estos obstáculos ya estaban presentes en el periodo previo a la Guerra Civil y el desenlace del conflicto únicamente los reforzó. Sobre todo, cabe destacar la incapacidad de los primeros gobiernos de la dictadura para resolver los problemas técnicos y las deficiencias estadísticas en el ámbito rural, aspectos heredados de las décadas anteriores, y el incremento de poder de los propietarios agrarios. Recordemos que la gran patronal agraria había constituido la base del apoyo de las tropas nacionales durante la guerra y representaba uno de los sectores que sustentaban a la dictadura¹³. Bajo estas condiciones,

11. Los salarios agrarios se mantuvieron mucho más bajos que en la industria. Dentro del sector agrario, los trabajadores fijos cobraron unos salarios diarios alrededor de un 15% mayores a los de los trabajadores eventuales, al menos entre 1953 y 1963. Sobre los salarios agrarios en la España del periodo, véase VILAR RODRÍGUEZ (2009: 118-134) y la bibliografía allí citada.

12. Para una clasificación pormenorizada de los regímenes especiales, véase REDECILLAS LÓPEZ DE SABANDO (2001: 401). Este autor explica también como el Régimen General (cuasicontributivo) tuvo que financiar la revalorización de las pensiones de los Regímenes especiales pseudocontributivos (Minería del Carbón, Ferroviarios, Artistas, Representantes de Comercio, Autónomos) y de los pseudocontributivos privilegiados que tenían una cotización muy inferior al Régimen General (Agrario, Mar, Empleados de Hogar). El nivel local del sindicalismo agrario franquista lo ocupaban las Hermandades. Su constitución era obligatoria en cada ayuntamiento y en ella se incluían automáticamente todas las personas que tuvieran una relación económica con el sector agropecuario.

13. De hecho, los primeros Ministros de Agricultura de la dictadura pertenecían a familias vinculadas al empresario agrario, véase ROBLEDO (2011).

el objetivo del gobierno perseguía extender los seguros sociales al campo, pero sin que el coste resultase importante para los propietarios agrarios. El problema radicaba en que los salarios de la mayoría de trabajadores agrarios resultaban tan bajos e irregulares que, a diferencia de los trabajadores industriales, difícilmente podían asumir su coste¹⁴. En consecuencia, los seguros sociales en el campo español se convirtieron en un sistema ineficiente desde sus inicios, ahogado por déficit permanentes desde el punto de vista de la financiación y con escasos beneficios para la población que potencialmente podía quedar bajo el amparo del seguro.

3. LA IMPLANTACIÓN DEL SEGURO DE ENFERMEDAD EN LA PREVISIÓN SOCIAL AGRARIA FRANQUISTA

El primer paso en la introducción de los seguros sociales entre los trabajadores agrarios se produjo con las leyes de 18 de julio de 1938, por las que se crearon los subsidios familiares, y la del 1 de septiembre de 1939, que reformó el antiguo retiro obrero en el subsidio obligatorio de vejez¹⁵. Ambas normas incluían a los trabajadores agropecuarios. Sin embargo, las particulares condiciones de la actividad en el campo, entre otras la eventualidad, el menor salario, la dualidad del trabajo por cuenta ajena y propia, además de la escasa motivación en su difusión por parte de la patronal agraria, impulsaron al régimen a establecer un régimen especial (Gala Vallejo, 1970: 7). La ley de 10 de febrero de 1943 instauró el Régimen Especial de la Seguridad Social Agraria que cubría a todos los trabajadores del campo, tanto por cuenta propia o ajena¹⁶, pero centraba su cobertura únicamente en los subsidios familiares y en el subsidio de vejez. En el texto no se hacía ninguna referencia al seguro de enfermedad¹⁷. La cobertura de esta contingencia entre los trabajadores agrarios resultó opaca, compleja y tardía (García Murcia & Castro Argüelles, 2009: 369). De un lado, la ley del Seguro Obligatorio de Enfermedad

14. En 1950 un trabajador agrario cobraba en promedio alrededor de 20,83 ptas/día, mientras que un trabajador industrial ingresaba en promedio 25,23 ptas/día. Más detalle sobre estos aspectos en (VILAR RODRÍGUEZ, 2009: 115, 134). Sin embargo, por lo que se refiere al mundo rural, hay que tener en cuenta también los pagos en especie –muy difíciles de valorar– y la importancia de la familia como unidad productiva básica (SARASÚA, 2000: 92).

15. BOE 09/09/1939, Núm. 252; BOE 11/10/1939, Núm. 284 y BOE 19/07/1938, Núm. 19. El país que tuvo mayor influencia en la configuración del seguro de enfermedad durante los primeros años del franquismo fue la Italia de Mussolini. En particular, y a diferencia de la dictadura española, el régimen fascista italiano estuvo orgulloso del sistema de seguros sociales establecido para los trabajadores agrícolas. Sobre estos aspectos, véanse ÁLVAREZ ROSETE (2003: 24-15) y MOLINERO (2005:126)

16. El caso de los agricultores autónomos tampoco quedaba claro porque la norma de 1943 indicaba que podrían afiliarse colectivamente organizados por municipio a través de la Organización sindical. Sin embargo este proceso de afiliación no se puso en práctica.

17. BOE 02/03/1943, Núm. 61, BOE 02/03/1943, pp. 2012-2013.

(SOE) de 14 de diciembre de 1942 incluía a todos los trabajadores por cuenta ajena sin diferenciar el sector productivo. Sin embargo, en la práctica, el SOE sólo se aplicó en los primeros años al sector industrial. De otro, el Régimen Especial de la Seguridad Social Agraria (1943) no incluyó inicialmente el riesgo de enfermedad. En consecuencia, el campo quedó desprovisto de la cobertura sanitaria, al menos durante estos primeros años¹⁸.

Unos años más tarde, en diciembre de 1948, la situación de los trabajadores agrarios cambió, a raíz de la unificación de los procedimientos de afiliación y de cotización de los seguros sociales obligatorios¹⁹. Esta nueva norma, en su artículo 1, indicaba que quedaban incluidos dentro de los seguros sociales de vejez e invalidez y enfermedad todos los trabajadores por cuenta ajena, tanto manuales como intelectuales mayores de 14 años, fijos, eventuales o a domicilio cuyas rentas de trabajo no excedieran de 18.000 pesetas anuales²⁰. Por tanto, en apariencia, los trabajadores fijos agrarios podían afiliarse y convertirse en beneficiarios en la cobertura de esos tres riesgos. Además, aclaraba que se incluía a «los productores autónomos agropecuarios en las condiciones que determina la legislación especial aplicable a esta rama de enfermedad». Sin embargo, la propia norma en una disposición transitoria señalaba que aplazaba la incorporación de los trabajadores eventuales y autónomos al seguro de enfermedad hasta que el Ministerio de Trabajo lo indicara. Esto no se produjo hasta el año 1953, como se comentará más adelante. En consecuencia, hasta principios de los años cincuenta, solo un pequeño porcentaje de trabajadores agrarios (1947: 15% y 1953: 17,9%), los considerados fijos, pudieron acceder legalmente a la cobertura estatal de los riesgos básicos de vejez, invalidez y enfermedad (Cuadro 1).

Sin embargo, en la práctica, parece que el seguro de enfermedad tampoco llegó a cubrir a los trabajadores agrícolas fijos. Al menos ésta debe ser la conclusión si se tiene en cuenta el texto del Decreto-Ley de 23 de julio de 1953, por el que se creó el Régimen Especial de los Seguros Sociales Agropecuarios²¹. En esta normativa se aclaraba que los seguros sociales agropecuarios fijados por la Ley de 10 de febrero de 1943 comprendían

18. La historia oral permite apuntar que la cobertura sanitaria en el campo español durante este periodo quedó en manos de la familia o de médicos rurales –algunos financiados por la beneficencia municipal– a quienes se acudía en los casos más graves y aceptaban en muchas ocasiones pagos en especie. En las zonas latifundistas los jornaleros dependían de la voluntad del patrón.

19. BOE 18/01/1949, Núm. 18, pp. 278-280.

20. La diferencia entre fijos y eventuales se estableció al considerar como fijos a los trabajadores que prestaban servicios a un mismo patrón o empresa mediante un contrato escrito o verbal que excediera de 180 días. En caso de que trabajaran menos de estos días, y más de 90 al año se consideraban eventuales (GALA VALLEJO, 1960).

21. BOE 12/08/1953, Núm. 224, pp. 4892-4893.

sólo los beneficios derivados de los subsidios familiares y la cobertura de la vejez a los trabajadores agrícolas y forestales. En paralelo, el texto legal reconocía que el seguro de enfermedad todavía no había entrado aún en vigor en el ámbito rural. En consecuencia, la primera vez que se implementó realmente el seguro de enfermedad en el sector agrario fue a partir del Decreto-Ley de 23 de julio de 1953, cuando se creó el Régimen Especial de los Seguros Agropecuarios, una década después de implantarse para los sectores industriales. Esta normativa sólo afectó, de nuevo, a los trabajadores fijos. La norma no se extendió a los trabajadores eventuales hasta el 1 de julio de 1958²².

CUADRO 1
Resumen del censo profesional agrícola de España

	1947		1953	
	Cifras reales	%	Cifras reales	%
Empresarios:				
Propietarios que cultivan directamente	1.923.793	63,6	1.773.034	66,3
Arrendatarios, colonos o aparceros	1.096.632	36,4	901.094	33,7
<i>Total empresarios</i>	<i>3.020.425</i>	<i>100</i>	<i>2.674.128</i>	<i>100</i>
Obreros:				
Fijos	561.512	15,1	412.797	17,9
Eventuales: Hombres	2.392.264	64,7	1.502.424	65,1
Ídem: Mujeres y niños	723.426	20,2	392.678(*)	17,0
<i>Total obreros</i>	<i>3.697.202</i>	<i>100</i>	<i>2.307.899</i>	<i>100</i>

(*) Se refiere solo a mujeres.

Fuente: Datos procedentes del Servicio Sindical de Estadística publicados por el CSCCIN en *Comercio, Industria y Navegación de España* (1955), n.º 86, p. 82. Elaboración propia.

La diferente aplicación de los seguros sociales, sobre todo del seguro de enfermedad, entre la actividad industrial y de servicios y el sector agrario se produjo no sólo en el aspecto temporal sino también en la forma de financiación y gestión. Tres aspectos básicos dificultaban el control de la afiliación y, por tanto, la gestión y financiación de los seguros sociales: primero, existía menos control y falta de información sobre las empresas agrarias y el número de trabajadores; segundo había una gran heterogeneidad de las estructuras agrarias en España y, por último, encontramos una elevada temporalidad en la contratación de los trabajadores²³.

22. BOE 10/04/1958, Núm. 86, p. 632.

23. Sobre la ocultación de la riqueza rústica en España, véase PRO RUIZ (1995) y sobre las características del sector agrario desde un punto de vista histórico, véanse FLORENCIO PUNTAS (2006) y ROBLEDO (2010, 2011).

Para solucionar el problema de falta de datos se elaboraron Censos Laborales Agrícolas y se repartieron cartillas profesionales en la rama agropecuaria con el objetivo de controlar las cotizaciones de los trabajadores. Desde 1943, la financiación se estableció del siguiente modo. Los patronos estaban obligados a exigir a los trabajadores la cartilla profesional agrícola y su hoja de cotización para poder contratarlos²⁴. Los trabajadores agrícolas debían pagar sus propias cuotas a través de la compra al empleador de cupones de cotización por cada día trabajado. El empresario debía adquirir los cupones y podía descontar su importe de los jornales de los trabajadores. El trabajador era responsable de pegar en su hoja de cotización individual los cupones equivalentes a sus días de trabajo y debía exigir a los empresarios los cupones complementarios que correspondían a la cotización del empleador (López-Aranda, 1962: 15). Las cuotas se establecieron a finales de los años 40 en 5 pesetas mensuales tanto para los trabajadores fijos por cuenta ajena como para los productores autónomos y de 2,50 pesetas para los restantes²⁵. A partir de 1 de julio de 1953, el Estado permitió a los patronos que descontaran parte del salario al trabajador si detectaban descubiertos en su hoja de cotización²⁶. Por supuesto, se produjo un elevado fraude en la cotización, ya que los propios trabajadores no deseaban que se les descontara parte de su mísero salario debido a unas cotizaciones cuyo beneficio no veían claro.

Por su parte, el patrono agrícola, además del pago mensual por trabajador, según fuera fijo o eventual, en concepto de cuota patronal, debía hacer frente a un recargo establecido en función de la contribución territorial y rústica²⁷. El decreto de 10 de noviembre de 1944 estableció la cuota patronal para el régimen especial de seguros sociales en la agricultura en un recargo del 10% de la riqueza imponible por contribución territorial rústica y pecuaria, porcentaje del que el Instituto Nacional de Previsión (INP) retenía el 5% en concepto de gastos de recaudación. Esta normativa no entró en vigor hasta el 1 de enero de 1946²⁸. En general, entre 1944 y 1946, los seguros sociales en el campo se financiaron con deuda pública. La ley de 31 de diciembre de 1945 permitió al gobierno crear deuda perpetua interior al 4% para satisfacer al INP la cifra de trescientos sesenta y un millones, doscientas mil pesetas para hacer frente a los pagos que se tuvieran que realizar en concepto de los seguros sociales de la agricultura establecidos por la ley de 10 de febrero de

24. BOE 23/05/1953, Núm. 143, p. 3052. Este sistema de cartillas de racionamiento y cupones había sido puesto en práctica por la dictadura en otros ámbitos.

25. Estas cuotas fueron ratificadas en 1952. BOE 01/04/1952, Núm. 92, p. 1487.

26. Podían descontar el importe de dos cupones por mes de salario a los trabajadores fijos y a los trabajadores eventuales. Al resto de trabajadores les podían quitar el importe de un cupón por cada período igual o menor a siete días de trabajo.

27. Sobre la evolución de la fiscalidad y el fraude en la agricultura española desde un punto de vista histórico en VALLEJO POUSADA y MUÑOZ DUEÑAS (2008).

28. BOE 28/09/1945, Núm. 271, p. 1979

1943²⁹. Sin embargo, el 10% del recargo sobre la contribución rústica pronto se mostró insuficiente por lo que a partir del 1 de enero de 1949 se elevó al 15% de la riqueza imponible sobre los valores no comprobados o rectificadas por la Hacienda en la ley de 22 de enero de 1942 y se estableció en un 7,5% de las riquezas comprobadas o rectificadas tanto en régimen de catastro como de amillaramiento³⁰. Por tanto, el sistema no tenía en cuenta como elemento discriminatorio el tamaño de la explotación y el número de trabajadores. A través de estos complejos mecanismos (Cuadro 2) se financiaron el seguro de vejez e invalidez y subsidios en el campo y, a partir de 1953, también el seguro de enfermedad.

Las cuotas, tanto del trabajador como del patrono, necesitaron una actualización tras la incorporación de la cobertura de enfermedad de los trabajadores eventuales, que representaban la mayoría de los trabajadores asalariados del campo español (Cuadro 1). En 1958 se estableció una cuota única por asegurado de 21 pesetas al mes, distribuida entre 6 pesetas para el trabajador y 15 pesetas para el propietario de la finca. De nuevo el pago del empresario fue sustituido por un recargo sobre la riqueza imponible. Este importe quedó fijado en el 28% de la riqueza imponible correspondiente a los valores no comprobados o rectificadas por el ministerio de Hacienda después de publicada la Ley de 22 de enero de 1942; 15,50% de la riqueza imponible comprobada o rectificada tanto en régimen de catastro como de amillaramiento; en el caso de aquellos términos municipales que aplicaran con carácter general nuevos tipos evaluatorios por riqueza pecuaria, el tipo quedó establecido en el 13% de la riqueza imponible.

A finales de los años cincuenta, y bajo este sistema de gestión y financiación, nos encontramos con un enorme retraso en la cobertura de los seguros sociales entre la población agraria, en especial de la cobertura sanitaria. En este último seguro, los trabajadores fijos agrícolas gozaron legalmente de prestaciones médico-farmacéuticas y económicas similares a los trabajadores industriales a excepción de los gastos funerarios (López-Aranda, 1962: 22). En el caso de los trabajadores eventuales las prestaciones permanecieron limitadas al servicio de medicina general y a unas pocas especialidades (cirugía general, traumatología, otorrinolaringología, oftalmología, urología y ginecología)³¹. No disfrutaron de la prestación económica del 50% del salario del trabajador soltero ni del 60% en el caso del trabajador casado con cargas familiares (Gala Vallejo, 1960: 101). No se incluyeron tampoco la prestación económica por maternidad que, en el caso de los trabajadores fijos, ascendía al 60% del salario. Las propias autoridades reconocían el retraso

29. BOE 06/01/1946, Núm. 6, pp. 205-206.

30. BOE 30/07/1947, Núm. 211, p. 4295.

31. BOE 02/08/1958, Núm. 184, pp. 1351-1352 y BOE 04/11/1957, Núm. 277, pp. 1051-1052.

en la extensión de la previsión social en el campo con respecto a otras actividades laborales que aducían a «diversas circunstancias técnicas, económicas y sociales»³². Esta frase se podría traducir en el enorme fraude que se producía en el campo español a la hora de cotizar y declarar por parte de la patronal –y por extensión de los propios trabajadores–, sobre el número de trabajadores, los salarios y las jornadas trabajadas. Este problema, junto con el sistema de recargo sobre la riqueza rústica, daba lugar a un sistema financiero insuficiente para extender la cobertura, en especial la sanitaria, al campo español.

CUADRO 2

Recargos íntegros sobre la contribución territorial con destino a los seguros sociales agrarios (en pesetas de 1958)

Años	Importe	Años	Importe
Hasta 1945	1.091.269.841*	1957	727.053.560
1946	315.292.496	1958	809.674.637
1947	415.451.695	1959	1.180.794.749
1948	495.056.883	1960	1.146.264.886
1949	542.026.209	1961	1.232.681.394**
1950	476.399.399	1962	895.458.988
1951	442.549.526	1963	688.197.867
1952	483.199.246	1964	664.516.830
1953	481.633.604	1965	1.063.760.565
1954	534.476.371	1966	694.926.685
1955	482.554.319	1967	1.750.545.141
1956	719.994.336	1968	1.564.052.384

* Liquidación de atrasos hasta 31 de diciembre de 1945. Desde 1946 quedó concretada y regularizada la cuota a las empresas agrícolas en forma de recargo especial que el Tesoro liquida regularmente al Instituto Nacional de Previsión, reteniendo en su favor un premio del 5% en concepto de gastos de recaudación. En los años siguientes los saltos en las series están vinculados a dos factores principales. De un lado, las reformas tributarias de Navarro Rubio de 1957 y 1964. Para más detalles, véase Fernández Navarrete (1978)

**A partir de 1961 se constituye la Mutualidad de Previsión Social Agraria. Las cantidades son íntegras, sin descontar la prima de cobranza del 5%.

Fuente: Rull Sabater (1970: 49-50). Hay propietarios exentos de la contribución rústica y pecuaria, siempre que tengan bases imponibles no son superiores a 5.000 ptas. Para deflactar la serie se ha utilizado Malquer de Motes (2009). Elaboración propia.

Con el objeto de mejorar la situación y eliminar este retraso, en 1958, se reestructuró el sistema con la creación del Servicio Nacional de Seguridad Agraria dentro de la Dirección General de Previsión, la fundación un año después de la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria (MNPA) y la colaboración en el sistema de las Cámaras Oficiales Sin-

32. BOE 27/09/1958, Núm. 232, p. 1695.

dicales Agrarias y las Hermandades de Labradores y Ganaderos. Estos cambios cerraron un periodo caracterizado por cierta provisionalidad en la configuración de los seguros sociales agrarios y dieron comienzo a una nueva etapa mejor organizada desde el punto de vista institucional.

4. LA GESTIÓN, COBERTURA Y FINANCIACIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES AGRARIOS Y LA CRISIS DE LA AGRICULTURA TRADICIONAL (1958-1965)

La política agraria de los años cincuenta, tras la eliminación de los aspectos más negativos del sistema intervencionista, había sentado las bases para la recuperación del sector³³. Sin embargo, a finales de esa década, la agricultura española continuaba manteniendo su carácter tradicional, a diferencia de otros países europeos. En el transcurso de los años sesenta, al calor del proceso desarrollista que vivía el país –con nuevas oportunidades de empleo y cambios en la cuantía y composición de la demanda de alimentos–, este sistema entró en crisis, aunque no de manera homogénea. De un lado, la emigración hacia las ciudades y hacia Europa provocó una subida de los salarios agrarios, lo que empezó a hacer rentable la sustitución de trabajo por capital y aumentó la necesidad de medios de financiación. De otro, la apertura exterior y la industrialización del país permitieron desarrollar una oferta adecuada de productos industriales destinados a la agricultura. Por último, el crecimiento de los niveles de renta per capita exigieron cambios en la oferta de alimentos para adecuarse a las nuevas pautas de consumo.

Dentro de este contexto, comenzó a caminar la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria (MNPA), principal gestora del régimen especial de seguros agrarios. La MNPA funcionó como organismo autónomo en su faceta económico-administrativa, pero dependía del Ministerio de Trabajo en su parte técnica-administrativa³⁴. Esta institución prolongaba un régimen especial que perseguía la autofinanciación del sistema dentro del sector agrario. Sin embargo, el tiempo demostró que este objetivo resultaba inviable. Los estudios previos en los que se basó la creación de la MNPA se sustentaban en un censo agrícola de 3,5 millones de trabajadores, aunque esta cifra resultaba solo aproximada, ya que la mayoría de los trabajadores eran temporales o autónomos. La subestimación estadística unida al fraude explica los déficit sucesivos.

33. Para esta parte, BARCIELA LÓPEZ *et al.* (2001) y BARCIELA LÓPEZ y LÓPEZ ORTIZ (2003).

34. SECRETARÍA GENERAL DE LA JUNTA NACIONAL DE HERMANDADES SINDICALES DE LABRADORES Y GANADEROS (1960). LANERO TÁBOAS (2007: 173) califica esta etapa de «reformismo técnico sin contenido social», un concepto que clarifica la filosofía que primó en las políticas sociales de la dictadura durante estos años.

Las constantes dificultades de la MNPA derivaron en gran parte del sistema de financiación y de la gestión de la cotización de empresarios y trabajadores. Dentro de este sistema, se identificó como socio mutualista a «toda persona natural o jurídica, titular de explotación agrícola o que, sin ostentar esta última condición, tengan a su servicio trabajadores afectados por el régimen de seguros sociales agrarios»³⁵. Además, se consideraron trabajadores mutualistas a «los mayores de 14 años que habitualmente realizan labores de carácter agrícola, forestal o ganadera y los que presten servicios en explotaciones de este tipo». Estos trabajadores por cuenta ajena se dividían en fijos y eventuales³⁶. A estos dos grupos había que añadir entre los trabajadores mutualistas a los autónomos que cumplieran cuatro requisitos: a) ser titulares de una explotación agrícola, forestal o pecuaria además de arrendatarios, aparceros, medieros que realicen de forma habitual las faenas agrícolas de la explotación; b) que el líquido imponible por contribución territorial, rústica o pecuaria fuese superior a 5.000 pesetas; c) que los ingresos agrarios supusieran la base de su renta y d) que empleara a trabajadores que realizaran más de noventa jornales anuales.

Con la creación de la MNPA se pretendió concentrar en el campo todos los seguros sociales y las prestaciones derivadas de la pensión de jubilación, la pensión de invalidez, subsidio de viudedad, pensión de orfandad, seguro de enfermedad, socorro de fallecimiento, subsidio de nupcialidad y de natalidad, ayuda familiar y otras prestaciones gratificables. El objetivo se centraba en conseguir una administración de los seguros más simple, barata y que se adaptara a las características de la vida rural dispersa. El mutualista recibía una serie de beneficios que perseguían la equiparación en la cobertura social de los trabajadores agrícolas e industriales, aunque se mantenían restricciones en las prestaciones del seguro de enfermedad de los trabajadores agrarios eventuales y autónomos. Una de las limitaciones se introdujo en la prestación farmacéutica en la que se les obligó a pagar un mayor porcentaje en el coste de los medicamentos (en 1959 dicha participación era de un máximo del 25%). El Decreto 613/1959 estableció las bases mínimas de prestaciones de la MNPA en el momento de su fundación (Cuadro 3). Estas condiciones se irían, no obstante, modificando con el tiempo.

Para la financiación de la cobertura de los seguros sociales de los miembros afiliados a la MNPA se estableció un procedimiento similar al aplicado en 1943. La mayor parte de los recursos procedían de la cotización individual de los trabajadores agrícolas, la aportación patronal, además de donativos, subvenciones, herencias y legados. Se preveían tam-

35. BOE 14/07/1961, Núm. 158, p. 9986.

36. Se consideraban fijos todos aquellos que trabajaban mediante un contrato oral o escrito con un mismo patrón o empresa durante todo el año y eventuales a los que trabajaban para varios patrones durante el año. BOE 14/07/1961, Núm. 158, p. 9986.

bién algunas aportaciones del Estado y de corporaciones públicas y recursos complementarios que se asignaran al Plan Nacional de Seguridad Social. En realidad, la mayoría de los fondos procedían de las cuotas de los trabajadores. En el Decreto 1355/1959 de 23 de julio se fijó su cotización en 50 pesetas mensuales. Por su parte, los empresarios agrarios tenían que ingresar provisionalmente una cuota del 5% mensual sobre la base imponible «equivalente a la cantidad señalada para cada empresario en concepto de líquido imponible a efectos de la contribución por riqueza rústica durante el ejercicio económico 1958/1959»³⁷. Aquellos empresarios o empresas agrarias que no pagaban contribución rústica o pecuaria debían abonar una cuota de cien pesetas por cada uno de sus trabajadores inscritos en el Censo Laboral Agrícola.

CUADRO 3

Bases mínimas de prestaciones establecidas en la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria en el momento de su creación (1959)

Tipo de prestación	Bases mínimas de prestaciones
Pensión de jubilación (sustituirá al actual subsidio de vejez)	6.000-12.000 ptas/anuales en escala progresiva para edades de 65-70 años
Pensión vitalicia de invalidez	6.000 ptas anuales
Pensión de viudedad	4.800 ptas anuales
Pensión complementaria de orfandad	1.200 ptas anuales
Socorro de fallecimiento	4.000 ptas
Subsidio de nupcialidad	3.000 ptas
Subsidio de natalidad	1.000 ptas por hijo
Ayuda familiar	Por estar sujetos a revisión periódica serán los que se establezcan por la mutualidad para cada ejercicio
Seguro de enfermedad	Decreto 18 de octubre de 1957

Fuente: Decreto 613/1959, de 23 de abril, por el que se crea la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria, BOE 27/04/1959, Núm. 100, pp. 6161-6165. Elaboración propia.

A pesar del gran retraso temporal acumulado en el proceso de implantación de los seguros sociales en el campo, la puesta en marcha de la MNPA se dilató en el tiempo, lo que ralentizó todavía más el objetivo final. En octubre de 1959 se paralizó la constitución de la MNPA con el fin de elaborar un sondeo a las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias y las Hermandades de Labradores y Ganaderos³⁸. A estas instituciones que representaban a la patronal agraria se les solicitó opinión sobre si la MNPA debía realizar toda la cobertura de los trabajadores agrícolas al margen de los proyectos que se estaban estudiando en torno a la creación de una Seguridad Social General. Por otra parte, el cues-

37. BOE 01/08/1959, Núm. 183, pp. 10479-10480.

tionario incluía preguntas sobre si el coste de la Seguridad Social Agraria debía ser sostenido de manera exclusiva por la economía agraria y quedar gestionado por la Organización Sindical Agraria. Se planteaban también preguntas sobre la ampliación o reducción de determinadas prestaciones y sobre la cotización tanto de empresarios como de trabajadores. Respecto a los primeros, se demandaba opinión sobre si las cuotas de las empresas a la Mutualidad debían quedar vinculadas al líquido imponible, al censo real o resultaba más adecuado tomar como referencia una combinación de factores que corrigieran la desigual distribución de la riqueza y el censo. Respecto a los autónomos, las preguntas giraban sobre si debía cotizar de forma similar al trabajador por cuenta ajena o si podía ser admitido con unas prestaciones y cuotas mínimas obligatorias, que podían mejorarse de forma voluntaria.

Como resultado de esta consulta a Hermandades Sindicales del Campo y Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, que se prolongó hasta el 15 de febrero de 1960, se elaboró un informe en el que se confirmaron los objetivos y las líneas de orientación de la MNPA³⁹. Entre las más importantes cabe señalar la de la integración de la Seguridad Social Agraria dentro del Plan Nacional de Seguridad Social que debía cubrir a todos los españoles; la tendencia a la equiparación de los trabajadores del campo con los de otras actividades económicas; el interés por clarificar y economizar la gestión de la cotización y prestaciones con la continuación de los fórmulas ya existentes y el establecimiento de principios de solidaridad de los costes de la Seguridad Social en el campo con los otros sectores, lo que implicaba en la práctica el trasvase de recursos de otros grupos para cubrir el coste de los seguros sociales en el campo. Tras este estudio se levantó la suspensión sobre la puesta en marcha de la MNPA, cuyos estatutos de funcionamiento fueron aprobados en 1961. Esta nueva institución quedó bajo la administración del INP.

La gestión de la afiliación y las cotizaciones no se modificaron en demasía con la entrada en funcionamiento de la MNPA. El Censo Laboral Agrícola continuó siendo el soporte estadístico sobre el que se sustentó la afiliación de la seguridad social agraria. Su elaboración se vinculó al Sindicalismo Vertical agrario integrado por las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos y las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias. Ambas instituciones representaron los intereses de la gran patronal agraria y, sobre todo las primeras, ejercieron una «brutalidad preventiva» en el campo en un marco donde los obre-

38. Esta encuesta debe entenderse en el marco del debate existente en las Cortes españolas y en los círculos políticos en torno a la creación de la Seguridad Social en España que finalmente se tradujo en la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963. Decreto 1870/1959 de 29 de octubre por el que se abre una información pública sindical previa al funcionamiento de la Mutualidad Nacional Agraria.

39. BOE 14/03/1961, Núm. 62, pp. 3886-3889.

ros agrícolas –al igual que el resto de trabajadores– fueron privados del derechos a organizarse en sindicatos libres y de ejercer cualquier tipo de protesta⁴⁰. La gestión de la Hermandades quedó ya consolidada antes incluso de la creación de la MNPA. Una orden de 28 de junio de 1957 había establecido la necesidad de que una entidad de carácter local asumiera las funciones de afiliación y cotización de los seguros sociales en el campo. Para ello se convino en que las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos colaboraran con el INP con el objeto de gestionar y organizar los seguros sociales agrarios.

En la actividad agropecuaria, que se caracteriza por la importancia del trabajo eventual, la pluralidad patronal y la preponderancia de pequeñas empresas, es patente la necesidad de que una entidad de carácter local asuma las funciones de afiliación y cotización a los seguros sociales de los trabajadores y entre las entidades locales ninguna tan caracterizada como las Hermandades Sindicales del Campo. En tal sentido se han manifestado las propias empresas y trabajadores en sus congresos y asambleas en su deseo de simplificar las actuales obligaciones empresarias, facilitar el disfrute de las prestaciones a los asegurados a la vez que se logra una mayor participación de los interesados en la gestión de los seguros sociales⁴¹.

Estas instituciones se convirtieron, por orden de 31 de mayo de 1957, en organismos colaboradores del INP con el fin de gestionar las afiliaciones y cotizaciones de los seguros sociales que cubría la MNPA, una tarea que, por otra parte, ya venían realizando desde su creación en 1941. En el acuerdo de colaboración con el INP, las Hermandades mantenían una serie de obligaciones. En primer lugar, debían confeccionar la relación anual de cotizantes en listas en las que constaran por separado los trabajadores fijos, eventuales y autónomos bajo la jurisdicción de la Hermandad. Estos listados nominales constituían la base del Censo Laboral Agrícola anual. El censo elaborado se remitía a la Delegación Provincial del INP para que pudiera ser revisado por el Consejo Provincial del INP, que confeccionaba la lista definitiva de cotizantes. En paralelo, debían elaborar una relación de los patronos y empresas agrícolas existentes en su demarcación. En segundo lugar, quedaron encargadas de recaudar la cuota obrera, realizar las liquidaciones con el INP y abonar las prestaciones económicas de los beneficiarios de su zona. Entraba también en el ámbito de su competencia informar tanto a trabajadores como empresarios de los aspectos normativos y trámites relacionados con las cotizaciones y prestaciones de los seguros sociales⁴². En el seno de las Hermandades Sindicales Locales se creó una Junta de Seguros Sociales integrada por un presidente (el jefe de la Hermandad); un vicepresidente

40. Más información sobre estos aspectos en BARCIELA LÓPEZ (2003, 2011). El término «brutalidad preventiva» lo recoge este autor de SEVILLA GUZMÁN (1979).

41. BOE 04/07/1957, Núm. 172, p. 543.

elegido entre sus vocales; el corresponsal de la Obra Sindical de Previsión Social, que actuaba de secretario; y seis vocales, dos de los cuales se elegían entre los empresarios agrícolas, dos entre los trabajadores fijos y dos entre los trabajadores eventuales.

Uno de los principales retos de la nueva organización de los seguros sociales agrarios a través de la MNPA se centró en la extensión y ampliación de las prestaciones derivadas del seguro de enfermedad en el campo español. La cobertura se realizaría a partir de convenios entre el INP con las instituciones sanitaria y hospitalaria del Estado, las provincias y/o los municipios. Con este fin, se recomendaba la utilización de los médicos de asistencia pública domiciliaria, si éstos no rebasaban los cupos reglamentarios⁴³. Para evitar conflictos se permitió también que los médicos libres que ejercían en las zonas rurales continuaran atendiendo a sus afiliados y beneficiarios, si así lo deseaban, aunque ahora bajo el amparo del seguro de enfermedad. Aunque estos médicos contaban con la autorización oficial para realizar esta labor y recibían los honorarios pertinentes, no mantenían relación contractual con el Seguro Obligatorio de Enfermedad⁴⁴. La protección sanitaria se mantuvo completa para los trabajadores fijos, salvo los gastos funerarios. Los cálculos de las prestaciones económicas quedaron establecidas en base a un salario teórico de 1.200 pesetas mensuales. Por su parte, los eventuales no percibían indemnizaciones económicas y debían de abonar un 25% de los gastos farmacéuticos. Mientras tanto, los autónomos sólo podían disfrutar de las prestaciones de maternidad, las mismas que se habían establecido en la ley de 1942. En definitiva, se mantuvo, un sistema de cobertura que primaba al trabajador fijo frente al eventual, al trabajador por cuenta ajena frente al autónomo y al industrial o de servicios frente al trabajador agrario (Ministerio de Trabajo, 1963). La infraestructura y las prestaciones en el campo siempre se demostraron menores a la media general de la cobertura del SOE. De esta forma, en 1962, si el coste medio de farmacia por mes para el asegurado de la rama general ascendía a 41,8 pesetas, el coste medio para el trabajador del campo era de 35,26 pesetas al mes y del eventual era de 12,10 pesetas (Ministerio de Trabajo, 1963). De igual forma, los datos estadísticos indican que el 9,5% de los trabajadores de la rama general utilizaban las hospitalizaciones quirúrgicas, frente al escaso 4% de los afiliados a la previsión social agraria. Esta situación derivaba de las condiciones de la vida rural, el alejamiento de los especialistas y centros sanitarios que dificultaba la recepción de las prestaciones en las zonas rurales.

La ampliación de la cobertura de las prestaciones sanitarias tras la puesta en marcha de la MNPA mostró de inmediato problemas de financiación. La Mutualidad seguía contando con dos fuentes principales de financiación: de un lado, la aportación patronal ba-

42. BOE 04/07/1958, Núm. 172, pp. 543-544.

43. BOE 04/07/1961, Núm. 158, p. 9991.

44. BOE 27/11/1961, Núm. 283 y BOE 26/12/1961, Núm. 308, p. 18093.

sada en el recargo sobre la riqueza imponible de la contribución rústica y pecuaria y la cuota empresarial complementaria por trabajador y jornada de trabajo realizada en la explotación agraria, importe que se recaudaba con el mismo sistema de cupones establecido en la etapa anterior, y, de otro lado, la contribución obrera pagada por cupones de 50 pesetas mensuales que aportaban los trabajadores fijos, 40 los eventuales y 10 los autónomos (Cuadro 4).

CUADRO 4

Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria 1965. Cotización de empresas y trabajadores (media mensual)

Cotización Patronal (complementaria del recargo de la contribución)		
	Tipo de Cupón	Número de cupones vendidos
	De 90 ptas (fijos)	280.114
	De 3 ptas (eventuales)	5.255.634
Cotización Obrera (individual)		
	Tipo de Cupón	Número de cupones vendidos
Trabajadores fijos	Nº cupones de 50 ptas	266.689
	Nº cupones de 60 ptas (con recargo)	27.449
Trabajadores eventuales	N cupones de 40 ptas	696.390
	Nº cupones de 48 ptas (con recargo)	124.655
Trabajadores autónomos	Nº cupones de 10 ptas	992.648
	Nº cupones de 12 ptas (con recargo)	264.661
Cotización de trabajadores (a extinguir)*		
	Tipo de Cupón	Número de cupones vendidos
Cupones normales	De 5 ptas	114
	De 10 ptas	1.433
	De 11 ptas	1.031
Cupones con recargo	De 6 ptas	2.226
	De 12 ptas	77.594
	De 13,20 ptas	40.857

(*) Se refiere a los trabajadores que todavía seguían cotizando por el sistema anterior.

Fuente: *Memoria Estadística de la Seguridad Social*, 1965, p. 29. Elaboración propia.

La afiliación se realizó de forma lenta y se encontró con numerosos obstáculos. Al margen de los ya comentados, a principios de los sesenta se vio afectada por la crisis de la agricultura tradicional, caracterizada por la mecanización del trabajo agrícola y la revolución verde que provocaron grandes oleadas migratorias que vaciaron el campo español⁴⁵.

45. Véase el caso de Castilla La Mancha en SÁNCHEZ SÁNCHEZ (2001: 175-178).

Como consecuencia, la población activa agraria se redujo desde el 40,6% en 1950 al 36,6% en 1960 (Nicolau, 2005). Tal y como señalan Cabo Villaverde y Lanero Táboas (2011: 288), la implantación del paradigma de la Revolución Verde en España no se puede entender sin considerar la evolución interna de la dictadura. A este respecto, el giro liberalizador iniciado en el plano económico por las políticas dictatoriales en la década de 1950 se consolidó con el Plan de Estabilización Económica de 1959 y con el Primer Plan de Desarrollo (1964-1967). A partir de los años sesenta, la agricultura comenzó a representar un nuevo papel en la economía española, al convertirse en receptora de bienes y servicios de origen industrial y terciario y abastecedora de alimentos para una creciente población urbana con mayor nivel medio de renta. Dentro de este contexto, primaron los intereses empresariales del sector privado, a la vez que las estructuras sindicales del régimen pasaron a un segundo plano y apenas participaron en el proceso. En este nuevo proceso fueron consideradas más como un obstáculo burocrático que como un elemento dinamizador de la revolución verde. El crecimiento de los salarios fue uno de los principales inputs del sector agrario que provocaron esta crisis, lo que incentivó a los empresarios a sustituir trabajo por capital⁴⁶. Este fenómeno contribuyó a frenar todavía más la afiliación, lo que dificultó de nuevo la financiación del sistema. En 1960 se superó el número de tres millones de afiliados que llegaron a su máximo histórico en 1961 con 3.145.200 mutualistas. A partir de este momento, se inició un descenso progresivo en la afiliación social agraria (Cuadro 5).

Fraude, baja cotización y reducción del número de afiliados a principios de los sesenta provocaron un desastre financiero en la previsión agraria. Las cotizaciones de los trabajadores se realizaron de forma más simbólica que real, las contribuciones de los empresarios se establecieron en bases insuficientes y, además, con una elevada defraudación de los cupones individuales por día trabajado, que se explica, en parte, por el control de la patronal de los organismos de gestión de la cotización (Hermandades y Cámaras Agrarias). Desde el inicio de la puesta en marcha del sistema, el Estado necesitó trasvasar recursos cada año. La aportación inicial ascendió a 500 millones pesetas corrientes (462 millones de pesetas de 1958). Este importe nominal se mantuvo hasta 1966, aunque en términos reales cayó hasta 320 millones de pesetas (Cuadro 6)⁴⁷. A partir de este mo-

46. La revolución verde consistió en la adopción de una sofisticada tecnología que abarcó desde nuevos sistemas de cultivo, de riego y el uso intensivo de fertilizantes. Estas transformaciones en la agricultura tradicional se realizaron en respuesta a los cambios en la estructura de la demanda, en la mejora del nivel de vida de la población española y al crecimiento de la demanda exterior (FLORENCIO PUNTAS, 2006: 115). Una visión sobre los cambios tecnológicos en la agricultura tradicional en NAREDO (1996).

47. En 1961 tuvo que incrementarse con un crédito extraordinario de 75 millones de pesetas concedido como «auxilio económico» en el último trimestre de 1961. BOE 05/12/1963, Núm. 291, p. 16970.

mento, el déficit resultaba tan elevado que la subvención del Estado tuvo que incrementarse a 2.500 millones de pesetas corrientes (1.488 millones de pesetas de 1958) y llegó a duplicarse en 1969 (Cuadro 6). A la vista de estas cifras, parece claro que el Estado inyectó muchos más recursos monetarios en el ámbito de los seguros agrarios que en otros regímenes, en especial, el régimen general de la Seguridad Social. Sin embargo, estos suministros de liquidez no respondieron al esfuerzo financiero del Estado sino que éste se limitó básicamente a trasvasar recursos de otros ámbitos. De esta manera, el Régimen General de la Seguridad Social, y sobre todo las cotizaciones de los trabajadores industriales y de servicios, se convirtieron en los principales financiadores del creciente déficit acumulado por los seguros agrícolas. En 1964, el descubierto de la previsión agraria rebasó el 50% del valor total de las prestaciones abonadas y superó en un tercio el valor total de las mismas en 1966⁴⁸. A mediados de los años sesenta resultaba evidente para las autoridades que la seguridad social en el campo avanzaba de forma lenta y que la cobertura se mantenía más baja que en el ámbito industrial y urbano. Incluso se reconocía que la previsión social en el campo representaba un carácter más de acción benéfica que de un sistema de seguridad social⁴⁹.

CUADRO 5
Régimen de previsión social agraria. Número de afiliados

Años (mes 12)	Fijos	Trabajadores eventuales	Autónomos	Total
1953	—	—	—	—
1954	—	—	—	—
1955	n.d.	n.d.	n.d.	2.006.549
1956	n.d.	n.d.	n.d.	2.351.470
1957	n.d.	n.d.	n.d.	2.602.035
1958	296.691	1.000.219	1.589.816	2.886.726
1959	302.195	1.020.482	1.637.852	2.960.529
1960	311.544	1.104.528	1.653.781	3.069.853
1961	334.752	1.119.159	1.691.289	3.145.200
1962	349.221	1.128.126	1.667.458	3.144.805
1963	324.217	963.823	1.555.071	2.843.111
1964	300.826	908.622	1.471.216	2.680.664
1965	284.042	873.792	n.d.	n.d.
1966	273.975	815.618	n.d.	n.d.

Fuente: *Memorias Estadísticas de la Seguridad Social*, 1972. Elaboración propia

48. BOE 02/06/1966, Núm. 131, p. 6906. A este respecto tampoco hay que olvidar la elevada inflación de la época que depreció estas inyecciones y contribuyó a aumentar el déficit estructural del sistema (GONZÁLEZ, 1979).

49. BOE 02/06/1966, Núm. 131, p. 6906.

CUADRO 6
Subvenciones del Estado a la Mutualidad de Previsión Social Agraria
(millones de ptas de 1958)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Subvención del Estado	462,1	437,2	402,8	378,9	346,4	320,4	1.487,8	1.417,3	2.932,7
Aportación extraordinaria del Estado para compensar déficit	69,3	—	—	—	—	—	119,0	113,4	—
Total	531,4	437,2	402,8	378,9	346,4	320,4	1.606,9	1.530,7	2.932,7

Fuente: A partir de Rull Sabater (1970). Para deflactar la serie se ha utilizado Maluquer de Motes (2009). Elaboración propia.

5. LA CREACIÓN DEL RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1966-1975)

El incremento de la aportación del Estado a la Mutualidad de Previsión Social Agraria estuvo ligado a la entrada en vigor de la Ley de Bases de la Seguridad Social en 1966. A partir de este momento, el Estado se vio obligado a intervenir para transformar el régimen de seguridad social en el campo. De este modo, mediante la Ley 38/1966 de 31 de mayo, se estableció el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS) que perseguía tres objetivos principales: a) conseguir que los trabajadores del campo disfrutaran de un grado de protección social similar al que obtenían los trabajadores industriales y del sector servicios tras la aprobación de la ley de Bases del 63; b) mitigar el incremento de la emigración del campo favoreciendo que las edades más productivas continuaran en las zonas rurales; c) mantener en el campo la mano de obra necesaria para este sector productivo.

En definitiva, se pretendía mejorar la seguridad social en las zonas rurales con el fin de asentar la mano de obra en el campo –y evitar el envejecimiento de la población activa rural– y conseguir el éxito del Plan de Desarrollo Económico Social que pretendía reavivar el campo español⁵⁰. La gestión del nuevo sistema se adjudicó a la Mutua Nacional de la Seguridad Social Agraria, dependiente del Ministerio de Trabajo. Bajo el nuevo marco legislativo, dentro de sus órganos de gobierno quedaron representados los empresarios y los trabajadores (2/3), la Organización Sindical, los Colegios sanitarios y los representantes del Ministerio de Trabajo (1/3)⁵¹.

50. BOE 02/06/1966, Núm. 131, p. 6907 y su reglamento de aplicación en BOE 27/02/1967, Núm. 49, pp. 2674-2680.

51. BOE 27/07/1968, Núm. 180, p. 10971.

CUADRO 7
Recaudación y prestaciones del Régimen Especial Agrario (miles de ptas de 1958)

	RECAUDACIÓN				PRESTACIONES					DÉFICIT
	RAMA AGRÍCOLA		Mutualidad Agrícola	Total	Vejez e Invalidez	Subsidio Familiar y Ayuda familiar	Socorro natalidad fallecimiento nupcialidad	Seguro enfermedad	Total	
1953	223.071,97	305.046,21	—	528.118,17	873.546,63	798.655,84	—	—	1.672.202,46	-1.144.084,29
1954	252.110,65	338.515,91	—	590.626,56	870.455,05	794.073,31	—	—	1.664.528,35	-1.073.901,80
1955	256.487,17	305.721,31	—	562.208,48	818.762,13	746.052,39	—	—	1.564.814,52	-1.002.606,04
1956	573.202,71	288.712,64	—	861.915,35	1.574.365,74	869.007,79	—	—	2.443.373,52	-1.581.458,18
1957	629.631,52	260.609,98	—	890.241,50	1.987.368,48	888.091,84	—	—	2.875.460,32	-1.985.218,82
1958	539.324,00	229.867,00	2.467,00	771.658,00	1.958.092,00	733.401,00	—	23.504,00	2.714.997,00	-1.943.339,00
1959	668.207,53	217.423,38	263.661,56	1.149.292,47	1.967.255,01	711.515,32	—	92.054,48	2.770.824,82	-1.621.532,35
1960	674.533,65	216.336,94	240.576,94	1.131.447,53	1.962.509,18	691.094,59	—	114.252,24	2.767.856,00	-1.636.408,47
1961	549.760,61	159.340,97	205.760,24	1.394.967,19	1.920.113,69	634.960,72	8.633,88	244.847,03	2.808.555,32	-1.413.588,13
1962	—	—	—	1.975.450,73	1.918.348,34	841.753,96	108.918,42	857.660,23	3.726.680,95	-1.751.230,22
1963	—	—	—	1.708.445,18	1.962.301,62	813.710,63	142.047,05	1.002.757,59	3.920.816,89	-2.212.371,71
1964	—	—	—	1.645.154,96	1.984.557,10	770.773,66	127.480,49	1.111.141,17	3.993.952,41	-2.348.797,45
1965	—	—	—	1.841.315,64	1.879.393,79	673.207,01	102.220,45	1.180.542,47	3.835.363,72	-1.994.048,08

En la recaudación están incluidos seguro de paro tecnológico, subsidio de paro e industrial textil algodónera. No se incluyen las aportaciones del Estado.

Fuente: *Memorias Estadísticas de la Seguridad Social*, 1965, 1972. Para deflactar la serie se ha utilizado Maluquer de Motes (2009). Elaboración propia.

Por supuesto, los objetivos señalados sólo podían cumplirse con una transformación del sistema de financiación de la seguridad social agraria, que acumulaba un gran déficit desde su implantación (Cuadro 7). Para ello, se modificó el sistema de cotización. Por primera vez desde la implantación de los seguros sociales agrarios en 1943 se eliminó el sistema de cupones para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia y se implantó una nueva fórmula en función de los salarios (Cuadro 8).

CUADRO 8
Bases diarias de cotización y cuotas fijas mensuales de los trabajadores

	Desde 01/01/67		Desde 01/01/68		Desde 01/01/69		Desde 01/04/70	
	Base cotización día	Cuota mensual	Base cotización día	Cuota mensual	Base cotización día	Cuota mensual	Base cotización día	Cuota mensual
<i>a) Trabajadores por cuenta ajena</i>								
De 14-15 años	40	50	40	50	43	60	48	65
De 16-17 años	56	75	60	80	64	85	76	105
De 18 en adelante	84	115	96	130	102	140	120	160
no cualificados								
De 19 en adelante	90	125	100	135	106	145	124	165
cualificados*								
<i>b) Trabajadores por cuenta propia</i>								
Cualquier edad	84	80	96	90	102	95	120	115
o actividad								
Cotización por	—	25	—	28	—	30	—	36
accidentes de trabajo								

* Se entiende por cualificados los que requieren una especial capacitación o titulación usual o ejercer mando sobre otros trabajadores.

Fuente: Gala Vallejo (1970: 21). Elaboración propia.

Por otra parte, a partir de la aprobación de la REASS, la cotización de los empresarios también se modificó. En particular, se sustituyó el antiguo cupón individual por día de trabajo, que había aportado pobres resultados al favorecer el fraude y la sub-declaración de los trabajadores utilizados, por una cotización empresarial global. Esta nueva norma no tenía en cuenta el número de trabajadores empleados sino que se basaba en un porcentaje del volumen general de las bases de cotización. Por tanto, la cuota de los empresarios se establecía mediante una fórmula vinculada al número de trabajadores censados, las bases tarifadas de cotización aplicables según su categoría profesional y el tipo contributivo fijado a su cargo por el gobierno. Por otra parte, entre 1967 y 1971, la cuota de los trabajadores por cuenta ajena en el Régimen Especial Agrario se concretó en un 16,11% de las bases imponibles correspondientes a la Contribución Territorial Rústica y pecuaria de cada contribuyente. Bajo el nuevo sistema de financiación, y por lo que res-

pecta a trabajadores por cuenta ajena, las cuotas de empresas y trabajadores sólo aportaban en 1972 el 34,18% de los recursos respecto a los ingresos totales que alcanzaban los 25.685 millones de pesetas corrientes –1.124 millones de pesetas de 1958– (Cuadro 9)⁵². El 65% de recursos restantes se ingresaban en concepto de subvenciones del Estado, aportaciones del Régimen General y otros recursos diversos. En el caso de los trabajadores por cuenta propia los porcentajes resultaban similares.

CUADRO 9
Ingresos por contingencias generales del Régimen Especial Agrario en 1972
(en porcentajes y total en millones de ptas de 1958)

	Trabajadores por cuenta ajena	Trabajadores por cuenta propia	Estructura total del porcentaje
Cuotas de empresas	16,08	15,85	16,24
Cuotas de trabajadores	18,1	16,11	17,28
Subvenciones del Estado	20,95	20,65	20,83
Aportación del Régimen general	33,43	32,95	33,25
Recursos Diversos*	7,22	7,12	7,18
Varios	4,36	7,33	5,22
Importe total	11.123,91	6.545,47	17.669,38

* Percepción sobre productos del campo.

Fuente: *Memoria Estadística de la Seguridad Social*, 1972. Para deflactar la serie se ha utilizado Maluquer de Motes (2009). Elaboración propia.

En resumen, el nuevo sistema de financiación, con los recursos procedentes de la cotización de empresas y trabajadores, no cubría las necesidades del Régimen Especial Agrario. El Estado, ante esta evidencia, se comprometió a proporcionar una subvención proporcional al número de trabajadores censados y a las bases tarifadas de cotización. En los Presupuestos Generales del Estado se incluía esta partida que se traspasaba cada trimestre a la entidad gestora del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Además, la ley de 1966 ya preveía que el Régimen General de la Seguridad Social aportara recursos al REASS, que se calcularon inicialmente en 2.000 millones de pesetas anuales, pero cuya partida sería revisable⁵³. Los ingresos procedentes del sector productivo agrario se demostraron desde sus inicios insuficientes y el coste fue asumido, de nuevo, por los empresarios y los trabajadores del resto de sectores productivos. El problema se agravó a medida que continuó la reducción del número de afiliados agrarios a finales de la década de los años setenta (Cuadro 10).

52. BOE 14/02/1967, Núm. 38, pp. 2032-2033.

53. Esta cifra se refiere a pesetas corrientes. BOE 02/06/1966, Núm. 131, p. 6914.

CUADRO 10

Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Número de afiliados

Años (mes 12)	Total	Cuenta ajena	Cuenta propia
1967	1.060.986	1.060.986	n.d.
1968	1.060.330	1.060.330	n.d.
1969	2.341.898	1.134.738	1.207.160
1970	2.261.981	1.117.219	1.144.762
1971	2.207.852	1.114.825	1.093.027
1972	2.139.872	1.095.728	1.044.144
1973	1.994.588	1.029.637	964.951
1974	1.868.033	963.205	904.828
1975	1.808.123	922.126	885.997

Fuente: *Memorias Estadísticas de la Seguridad Social*, 1972, 1976, 1979. Elaboración propia.

El cálculo de la cotización empresarial se basó en la riqueza imponible de la contribución rústica y pecuaria hasta que la Ley 41/1970, de 22 de diciembre, en vigencia desde el 1 de enero de 1971, la modificó creando una nueva fórmula basada en las jornadas teóricas⁵⁴:

*Uno. El importe global de la cotización empresarial se distribuirá entre los sujetos pasivos y exentos de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, en función de las jornadas teóricas, según clases y circunstancias de cultivos y aprovechamientos agrícolas, forestales y ganaderos, en base a los datos de propiedad del Catastro de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria*⁵⁵.

Los Servicios Centrales y Provinciales del Catastro de Rústica se encargaron de estudiar el cálculo de las jornadas teóricas. Elaboraron un informe tomando como referencia una hectárea de terreno y teniendo en cuenta factores como el tipo de explotación, de sistema de cultivo, su aprovechamiento forestal y otros aspectos en el caso de las explotaciones ganaderas. Estos cálculos para los nuevos ingresos por cotización, no modificaron la dependencia del sistema con respecto a las subvenciones del Estado y del Régimen General. La normativa fijó una aportación mayor del Estado que ascendió a 7.000 millones de pesetas corrientes en el ejercicio de 1971, un importe que se incrementó de manera progresiva hasta alcanzar los 10.500 millones de pesetas en 1975. Con estas inyecciones

54. La aplicación de algunas disposiciones del Régimen Especial Agrario, como la cotización empresarial y la fórmula de jornadas teóricas implantadas, provocaron movilizaciones y protestas en algunos territorios. Véase, por ejemplo, el caso de Galicia en CABANA IGLESIA y LANERO TABOAS (2009).

55. BOE 31/12/1970, Núm. 313, pp. 21138-21140 y su reglamento BOE 19/02/1973, Núm. 43, pp. 3193-3203.

de recursos del Estado se pretendió hacer frente a los continuos déficit del REASS, cuyos resultados negativos no dejaron de crecer. En paralelo, se contempló también la colaboración financiera del Régimen General, aunque se estableció como límite el 7% de sus ingresos anuales totales, excluidas las partidas correspondientes a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Las subvenciones estatales y los trasvases de la caja del Régimen General que aportaban el resto de empresarios y trabajadores de otros sectores resultaron imprescindibles ante el continuo crecimiento de los descubiertos. En 1968 los números rojos ascendieron hasta los dos mil millones de pesetas corrientes, que iniciaron una tendencia de aumento imparable pasando de los 3,2 miles de millones en 1969, a 4,8 en 1970, 3,9 en 1971 y 5,6 miles de millones en 1972⁵⁶. De forma paralela, la cobertura sanitaria se fue equiparando en teoría a la del resto de trabajadores del Régimen General desde la ley de 1966. A finales de esta década, los trabajadores del campo por cuenta ajena disponían de asistencia médica y farmacéutica en el caso de maternidad, enfermedad común o profesional, y de accidentes y también sus dependientes. A partir de 1969, los trabajadores por cuenta propia dispusieron también de asistencia sanitaria limitada a la hospitalización en caso de intervención quirúrgica del asegurado y sus beneficiarios y asistencia por maternidad para las trabajadoras y esposas de trabajadores⁵⁷.

6. CONCLUSIONES

Los seguros sociales llegaron al ámbito agrario de manera más tardía que a otros sectores productivos en la mayor parte de países. Esta pauta se cumplió también en el caso español, con el agravante de que en la posguerra civil el porcentaje de activos agrarios se mantuvo muy elevado. Esto significó que buena parte de la población quedó al margen de la cobertura social, sobre todo sanitaria, más allá de 1960. Desde el inicio, se configuró un sistema de gestión en la previsión social agraria al margen del régimen general, confuso, opaco y complejo. A esto contribuyó que los censos laborales y la información primaria fiscal estuviera en manos de instituciones claramente controladas por la patronal agraria cercana al régimen (Hermandades y Cámaras Agrarias). La creación de la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria en 1959 prolongó este sistema, aunque aparentemente el Estado asumió el control de la administración de los seguros en el campo.

56. Datos obtenidos de las *Memorias Estadísticas de la Seguridad Social*, 1972, 1979.

57. BOE 05/11/1969, Núm. 265, pp. 17190-1791 y BOE 15/11/1969, Núm. 274, pp. 17821-17822

El menor control laboral y fiscal de las explotaciones agrarias determinó un régimen de financiación deficiente. Inicialmente, se creó un sistema basado en los cupones y la contribución fiscal que inducían al fraude, controlado por los propios empresarios y destinado solo a los trabajadores fijos por cuenta ajena –incorporándose mucho más tarde los eventuales y autónomos–, lo que significaba una baja cotización y afiliación. Además, hay que tener en cuenta la heterogénea estructura de la propiedad agraria en el campo español y el desigual reparto entre los trabajadores fijos, eventuales y autónomos, lo que dio lugar a desigualdades territoriales y en las prestaciones destinadas a cada grupo. Este sistema nació con déficit financiero estructural derivado en gran parte del mantenimiento de un sistema fiscal poco progresivo que reportaba escasa recaudación fiscal al Estado. Este desequilibrio permanente fue cubierto por las cotizaciones de los trabajadores de otros sectores productivos, completado con subvenciones estatales. Por tanto, la estructura financiera del sistema se sostuvo en flujos horizontales, es decir, desvíos de fondos de las cotizaciones sociales de los trabajadores industriales a los seguros agrarios. Este andamiaje penalizaba los grupos menos favorecidos desde el punto de vista económico y social y se alejaba de otros modelos europeos que caminaban hacia sistemas más redistributivos a través del sistema fiscal. La situación financiera de la seguridad social agraria en España se agravó en los años sesenta con el éxodo rural masivo, que supuso la caída de la afiliación y el colapso del régimen especial. Dentro de este proceso de cambio estructural de la economía española, pudo darse la circunstancia de que un asalariado hubiera iniciado su vida laboral como trabajador fijo o eventual en el sector agrario y, tras emigrar a un puesto mejor retribuido en la ciudad, hubiera disfrutado de mayores prestaciones y derechos. En cualquier caso, el sistema establecido se alejó del modelo europeo de bienestar, basado más en una redistribución fiscal que en las cotizaciones sociales de los grupos más débiles, como era el caso español.

AGRADECIMIENTOS

Una primera versión de este trabajo fue presentado en la sesión «De la agricultura al Estado y viceversa. Los flujos entre el Estado y el sector agrario en los siglos XIX y XX» del XIV Congreso Internacional de Historia Agraria, Badajoz, 2013. Agradecemos los comentarios recibidos en esa sesión por parte de Rafael Vallejo Pousada, José Miguel Lana Berasain y Antonio López Estudillo. Agradecemos también los comentarios recibidos de los evaluadores anónimos de la revista, que han contribuido a mejorar la versión final del manuscrito.

REFERENCIAS

- ALVAREZ ROSETE, A. (2003). *Social Welfare Policies in non-democratic regimes: the development of social insurance scheme in Franco's Spain (1936-1950)*, Nottingham: University of Nottingham. Tesis doctoral inédita
- BARCIELA LÓPEZ, C. (2003). El lobby agrario en la España franquista. En G. SÁNCHEZ RECIO & J. TASCÓN (Eds.), *Los empresarios de Franco. Política económica en España 1936-1957* (pp. 112-120). Barcelona, Crítica.
- BARCIELA LÓPEZ, C. (2011). Historia del Ministerio de Agricultura (1936-1965). En ROBLEDO, R. (Coord.), *Historia del Ministerio de Agricultura, 1900-2008 política agraria y pesquera de España* (pp. 145-220). Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- BARCIELA LÓPEZ, C., LÓPEZ ORTIZ, I., MELGAREJO MORENO, J. & MIRANDA ENCARNACIÓN J. A. (2001). *La España de Franco*. Madrid: Síntesis.
- BARCIELA, C. y LÓPEZ ORTIZ, I. (2003). El fracaso de la política agraria del primer franquismo 1939-1959. Veinte años perdidos para la agricultura española. En C. BARCIELA (Ed.), *Autarquía y Mercado negro. El fracaso económico del primer franquismo, 1939-1959* (pp. 55-94). Barcelona: Crítica.
- BERNAL, A. M. (2001). Sindicalismo jornalero y campesino en España (1939-2000). En A. L. LÓPEZ VILLAVARDE & M. ORTIZ HERAS (Coords.), *Entre surcos y arados. El Asociacionismo agrario en la España del siglo XX* (pp. 17-46). Cuenca: Ediciones de Castilla La Mancha.
- CABANA IGLESIA, A. & LANERO TÁBOAS, D. (2009). Movilización social en la Galicia rural del tardofranquismo (1960-1977). *Historia Agraria*, (48), 111-132.
- CABO VILLAVARDE, M. & LANERO TÁBOAS, D. (2011). Asociacionismo agrario y transformaciones de la sociedad rural en España y Portugal; una visión a largo plazo (1880-1975). En D. LANERO & D. FREIRE (Eds.), *Agriculturas e innovación tecnológica en la península ibérica (1946-1975)* (pp. 269-299). Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- COMÍN F. (2010). Los seguros sociales y el estado de bienestar en el siglo XX. En J. PONS PONS & J. SILVESTRE RODRÍGUEZ (Eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad* (pp. 17-50). Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- CRiado, C. (2004). La Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos: el fracaso de un proyecto falangista autónomo de sindicalismo agrario, 1944-1951. *Historia del presente*, (3), 87-104.
- DEL PESO Y CALVO, P. (1962). Previsión y seguridad Social del trabajador agrícola. *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, 11 (2), 357-413.

- DEL SOL FERNÁNDEZ, E. (1969). Las hermandades sindicales de labradores y ganaderos en la promoción rural. *Revista de Estudios Agrosociales*, 66, 75-88.
- ELUTERÁN, A. (2010). Las pensiones públicas de vejez en España, 1908-1936. En J. PONS PONS & J. SILVESTRE RODRÍGUEZ (Eds.), *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad* (pp. 151-182). Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (1978). La evolución histórica de la Contribución Territorial Rústica. *Agricultura y sociedad*, (8), 183-209.
- FERNÁNDEZ PRIETO, L. (2007). *El apagón tecnológico del franquismo. Estado e innovación en la agricultura española del siglo XX*. Valencia: Tirant lo Blanch-Ministerio de cultura.
- FLORA, P. & ALBER, J. (2003). Modernization, democratization and the development of Welfare States in Western Europe. En P. FLORA & A. J. HEIDENHEIMER (Eds.), *The development of welfare states in Europe and America* (pp. 37-80). London: Transaction Publishers.
- FLORENCIO PUNTAS, A. (2006). Reformismo agrario, transformaciones sociales e innovación agrícola (1923-2005). En *Historia de Andalucía* (pp. 98-119). Vol. IX. Sevilla: Fundación José Manuel Lara.
- GALAVALLEJO, C. (1960). Visión panorámica de la seguridad social agraria. Situación actual y notas para su futuro. *Revista de Estudios Agro-sociales*, (31), 89-108.
- GALAVALLEJO, C. (1970). El régimen especial agrario de la Seguridad Social. *Revista de Estudios Agro-sociales*, (73), 7-54.
- GARCÍA MURCIA, J. & CASTRO ARGÜELLES, M. A. (Dir.) (2009). *Legislación Histórica de Previsión Social*. Pamplona: Aranzadi-Gobierno del Principado de Asturias.
- GÓMEZ HERRÁEZ, J. M. (2008). Las hermandades sindicales de labradores y ganaderos (1942-1977). del análisis franquista a la historiografía actual. *Historia agraria*, (44), 119-155.
- GONZÁLEZ, M. J. (1979). *La economía política del franquismo 1940-1970. Dirigismo, mercado y planificación*. Madrid: Tecnos.
- JULVE BENEDICTO, A. (1980). Las Cámaras Agrarias. *Revista de Estudios Agrosociales*, (112), 57-99.
- LANERO TÁBOAS, D. (2007). La extensión de los seguros sociales en el mundo rural gallego: entre el clientelismo político y los ecos del «Estado de Bienestar» (1940-1966). *Historia del presente*, (9), 149-162.
- LANERO TÁBOAS, D. (2011). *Historia dun ermo asociativo. Labregos, sindicatos verticais e políticas agrarias en Galicia baixo o franquismo*. A Coruña: tresctres-Castropombo.
- LÓPEZ-ARANDA, A. E. (1962). *El patrono, el obrero y la Mutualidad Agraria. Derechos y deberes de ambas partes*. Madrid: Imprenta Montserrat.
- MAJUELO GIL, E. (2001). El cooperativismo católico agrario durante el franquismo. El caso navarro (1939-1975). En A. L. LÓPEZ VILLAYERDE & M. ORTIZ HERAS (Coord.), *En-*

- tre surcos y arados. El Asociacionismo agrario en la España del siglo XX* (pp. 137-170). Cuenca: Ediciones de Castilla La Mancha.
- MALUQUER DE MOTES, J. (2009). Del caos al cosmos: una nueva serie enlazada del Producto Interior bruto de España entre 1850 y 2000. *Revista de Economía Aplicada*, 49 (XVII), 5-45.
- MINISTERIO DE TRABAJO (1963). *Estudio sociológico sobre el seguro de enfermedad en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo, Gabinete de Sociología, Secretaría General Técnica, Tomo I, Archivo INGESA. Manuscrito.
- MOLINERO, C. (2005). *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*. Madrid: Cátedra.
- MOYANO ESTRADA, E. (1984). *Corporativismo y Agricultura. Asociaciones profesionales y articulación de intereses en la agricultura española*. Madrid: Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios.
- NAREDO, J. M. (1996). *La Evolución de la Agricultura en España (1940-1990)*. Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada.
- NICOLAU, R. (2005). Población. En A. CARRERAS & X. Tafunell (Coords.), *Estadísticas Históricas de España de los siglos XIX-XX* (pp. 51-90). Vol. I. Madrid: Fundación Banco Exterior.
- ORTIZ HERAS, M. (1992). *Las Hermandades de labradores en el franquismo. Albacete 1943-1977*. Albacete: Instituto de Estudios Albacetenses-Diputación de Albacete.
- PAN-MONTOJO, J. L. (2007). La Asociación de Agricultores de España y la clase política, 1881-1942. *Ayer*, (66), 85-115.
- PAN-MONTOJO, J. L. (2008). El fin de un ciclo: las transformaciones de la propiedad y la explotación de la tierra en la posguerra. En E. FUENTES QUINTANA (Dir.), *Economía y economistas de la Guerra civil*. Barcelona: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores
- PAN-MONTOJO, J. L. (2011). Sindicalistas e ingenieros en los conflictos político-agrarios del primer franquismo. En D. LANERO & D. FREIRE (Eds.), *Agriculturas e innovación tecnológica en la península ibérica (1946-1975)* (pp. 243-268). Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- PONS PONS, J. (2012). Las mutuas patronales y la gestión del seguro de accidentes de trabajo en España hasta su incorporación a la Seguridad Social (1900-1966). En A. COHEN (Ed.), *El trabajo y sus riesgos en la época contemporánea. Conocimiento, codificación, intervención y gestión* (pp. 253-285). Barcelona: Universitat de Barcelona-Icaria Editorial.
- PONS PONS, J. & SILVESTRE RODRÍGUEZ, J. (Eds.) (2010). *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- PONS PONS, J. & VILAR RODRÍGUEZ, M. (2012). Labour repression and social justice in Franco's Spain: the political objectives of compulsory sickness insurance (1942-1957). *Labor History*, 53 (2), 245-267.

- PRO RUIZ, J. (1995). Ocultación de la riqueza rústica en España (1870-1936); acerca de la fiabilidad de las estadísticas de la propiedad y uso de la tierra. *Revista de Historia Económica*, (1), 89-114.
- REDECILLAS LÓPEZ DE SABANDO, A. (2001). *El Mutualismo laboral como medio de protección social. Un estudio económico financiero*. Madrid: CES.
- RITTER, G. A. (1991). *El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid: Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ROBLEDO, R. (Ed.) (2010). *Sombras del progreso: las huellas de la historia agraria*. Barcelona: Crítica.
- ROBLEDO, R. (Coord.) (2011). *Historia del Ministerio de Agricultura, 1900-2008: política agraria y pesquera de España*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- RULL SABATER, A. (1970). Consecuencias fiscales de una mayor participación del estado en la financiación de la seguridad social. *Revista de Trabajo*, (30), 27-85.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, I. (2001). El asociacionismo agrario en Castilla-La Mancha En A. L. LÓPEZ VILLAVARDE & M. ORTIZ HERAS (Coords.), *Entre surcos y arados. El Asociacionismo agrario en la España del siglo XX* (pp. 171-210). Cuenca: Ediciones de Castilla La Mancha.
- SARASÚA, C. (2000). El análisis histórico del trabajo agrario: cuestiones recientes. *Historia Agraria*, (22), 79-96.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA JUNTA NACIONAL DE HERMANDADES SINDICALES DE LABRADORES Y GANADEROS (1960). *Encuesta e Informe sobre la Mutualidad Nacional de previsión agraria*. Madrid: Organización Sindical Española.
- SEVILLA GUZMÁN, E. (1979). *La evolución del campesinado en España*. Barcelona: Península.
- THANE, P. (2006). The History of Retirement. En G. L. CLARK, A. H. MUNNELL & J. M. ORSZAG (Eds.), *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income* (pp. 33-51). Oxford: Oxford U.P.
- VALLEJO POUSADA, R. & MUÑOZ DUEÑAS, M. D. (2008). Fiscalidad y agricultura en la España contemporánea: una aproximación. En R. VALLEJO POUSADA (Ed.), *Los tributos de la tierra. Fiscalidad y agricultura en España (siglos XII-XX)* (pp. 423-455). Valencia: Publicacions de la Universitat de Valencia.
- VILAR RODRÍGUEZ, M. (2009). *Los salarios del miedo. Mercado de trabajo y crecimiento económico en España durante el franquismo*. Santiago de Compostela: Fundación 10 marzo.
- VILAR RODRÍGUEZ, M. & PONS PONS, J. (2013). The Introduction of Sickness Insurance in Spain in the First Decades of the Franco Dictatorship (1939-1962). *Social History of Medicine*, 26 (2), 267-287.